

Detlev Schuster: Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung.-
Berlin: Duncker & Humblot 1990 (Veröffentlichungen des Instituts für
Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 109), 332 S., DM
144,-

Meinungsvielfalt als konstitutives Moment für die freiheitliche Demokratie - dieser Leitgedanke des dritten 'Fernsehurteils' des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 16. Juni 1981 kennzeichnet die in der vorliegenden, von Jost Delbrück an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel betreuten, (medien-)rechtlichen Dissertationsschrift aufgegriffene historische Ausgangslage. Die Ende 1987 abgeschlossene Studie befindet sich auch in zeitlicher Nähe zum ein Jahr zuvor ergangenen vierten Fernsehurteil (dem sogenannten Niedersachsen-Urteil), anhand dessen die Karlsruher Richter bestimmte Elemente des entsprechenden Landesrundfunkgesetzes (LRG) mit dem Argument verwarfen, die Sicherung der Meinungsvielfalt bei Zulassung privater Rundfunkveranstalter sei nicht hinreichend gewährleistet. Der am 1. Dezember 1987 in Kraft getretene Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens schließlich verankerte die duale Rundfunkordnung in der Bundesrepublik. Bis zu diesem Zeitpunkt zeichnet der Autor zunächst die Entwicklung des deutschen Rundfunks seit der Weimarer Republik nach, um die historische Bedingtheit des heute geltenden Rundfunkrechts - wesentlich geprägt durch die Erfahrungen der NS-Zeit sowie die Neuordnung der Besatzungsmächte - gerade hinsichtlich der zentralen Rolle der Meinungsvielfalt herauszuheben. Genau hier setzt auch die eigentliche Problemstellung an: Diesem in der dualen Rundfunkordnung zentralen Begriff der Meinungsvielfalt stünde noch immer ein weitgehend ungeklärter Begriffsinhalt gegenüber, dessen exponierte Bedeutung in der gegenwärtigen Phase der Rundfunkentwicklung verstärkt deutlich wird. Denn, so rekapituliert Schuster die Genese der Rechtsprechung, die generelle Frage nach einem Zulassungsanspruch privater Veranstalter ist abschließend geklärt; jetzt ist das Problem der *Ausgestaltung* der entmonopolisierten Rundfunkordnung virulent, ist eine neue handlungsrelevante Ausfüllung der Maxime 'Vielfaltssicherung der Meinungen' zu leisten.

Der Autor unternimmt einen solchen Versuch der Begriffsklärung. Auf der einen Seite weist er die staatstheoretische Funktion der Meinungs-

vielfalt nach, indem zunächst ein Leitsatz bereits des zweiten Fernsehurteils in Erinnerung gerufen wird, nämlich die "integrierende Funktion" (S.125) des Rundfunks für das Staatsganze. Unter Rekurs auf das Staatsmodell der Integrationslehre Rudolf Smends wird Meinungsvielfalt dann als unerläßlicher Bestandteil eines pluralistischen Sozialsystems sowie der Integrationsfunktion des Rundfunks aufgewiesen. Auf der anderen Seite hinterfragt Schuster die rechtstatsächliche Bedeutung der Realitätsperzeption durch elektronische Massenmedien, wobei der empirischen Medien(wirkungs-)forschung ein allerdings recht knappes Kapitel gewidmet wird. Der Autor macht sich zwar nicht die bekannten Thesen von der 'Mächtigkeit der Medien' zu eigen, destilliert aus den Kontroversen innerhalb der Wirkungsforschung aber doch das Resultat eines multikausalen und prozeßhaften, insgesamt gewichtigen Einflußpotentials des Rundfunks - in der Rechtsprechung reflektiert als Formulierung des 'Faktor-Charakters' der Medien im politischen und sozialen Prozeß. Vor diesem Hintergrund ergibt sich für den Autor die Folgerung einer zwingenden Erhaltung der Meinungsvielfalt für einen nicht mißbräuchlichen Einsatz des Rundfunks. Insgesamt jedoch wird schlüssig auf die bestehenden Probleme für den Gesetzgeber hingewiesen, da das Konzept der Meinungsvielfalt an sich prozeßhaft, dynamisch und abschließend inhaltlich nicht definierbar sei. Allerdings stellt das Verfassungsrecht eine Reihe von Maßstäben zur Verfügung, die nach Einschätzung des Autors einen tragfähigen Verfassungsrahmen für die Entwicklung der dualen Rundfunkordnung bilden können - etwa das Prinzip der Effektivität der Meinungsvielfalt, das Postulat der Rundfunkgrundversorgung oder binnen- und außenpluralistische Organisationsmodelle.

An dieser Stelle knüpft das übergreifende Erkenntnisinteresse der Studie wieder an: Die Klärung verfassungsrechtlicher Anforderungen an die rundfunkorganisatorischen Regelungsmodelle des Binnen- und des Außenpluralismus wird anhand einer Überprüfung der *einfachgesetzlichen Konkretisierung* des (Verfassungs-)Maßstabs der Meinungsvielfalt aufgegriffen. Welche politisch-regulatorische und pluralistische Prämissen hat ein Land im Zuge der Einführung privaten Rundfunks zu setzen? Die im einzelnen erfolgende Analyse und die Kommentierung der in der Bundesrepublik im wesentlichen in drei Gruppen zu differenzierenden neuen Landesrundfunkgesetze von Mitte der 80er Jahre führen den Autor zu der Überzeugung, daß die bislang realisierten einfachgesetzlichen Organisationsmodelle sowohl des Binnen- wie des Außenpluralismus, aber auch das (bayerische) Mischmodell eine insgesamt tragfähige Basis zur Gewährleistung der Meinungsvielfalt bilden - bei allen von Schuster ausgemachten Unzulänglichkeiten im Detail, die sich nach seiner Auffas-

sung in teils grundlegenden verfassungsrechtlichen Einwänden vor allem gegen das LRG-NW zuspitzen; hier wird das BVerfG 1991 endgültig entscheiden.

Nach allem läßt sich eine Argumentationstendenz erkennen, die einen Übergangscharakter der dualen Rundfunkordnung impliziert und die Option eines in Gänze außenpluralen Modells bewußt offen und für durchaus praktikabel hält - gerade unter Einbeziehung amerikanischer Erfahrungen mit einer für erfolgreich gehaltenen Steuerungsfunktion der FCC (Federal Communications Commission). Zutreffend wird denn auch letztlich die zentrale Aufgabe legislativer Technik betont: die Absicherung effizienter Verfahrensregeln und Organisation der Rundfunkverwaltung, i.e. die Praxis der einzelnen Landesrundfunkanstalten. Genau - aber nicht ausschließlich - an deren Funktionstüchtigkeit wird sich erweisen, ob Schusters hoffnungsträchtige Vision des Einstiegs in eine "neue und aussichtsreiche Ära der Pluralitätsgewährleistung" (S.313) durch die duale Rundfunkordnung reale Gestalt annehmen kann.

Michael Gedatus (Düsseldorf)